

Implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan (Studi pada Dinas Pertanian Kabupaten Blitar)

Lutfi Alfia^{a*}

^aBadan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Siau, Tagulandang, Biaro (SITARO), Sulawesi Utara, Indonesia

INFORMASI ARTIKEL

Article history:

Dikirim tanggal: 31 Agustus 2016

Revisi pertama tanggal: 25 Oktober 2016

Diterima tanggal: 01 November 2016

Tersedia online tanggal 16 November 2016

Keywords: *policy implementation, food security*

ABSTRACT

Food security is still a problem that is difficult to be solved. This paper discusses the efforts of the Department of Agriculture of Blitar Regency to achieve food security through the Food Security Enhancement Program. The study was conducted using descriptive qualitative approach using the policy implementation theory by M.S.Grindle. The results showed that in terms of both policy content and context of implementation supports the implementation of the Food Security Enhancement Program conveniently. But the successful of the implementation of this program only support food security in the aspect of availability alone. This means that in order to achieve intact food security, it can not only be done in terms of availability alone but it needed the development synergy of the three subsystem of food security, namely availability, access and utilization of food.

INTISARI

Ketahanan pangan sampai saat ini masih menjadi permasalahan yang sulit diselesaikan. Tulisan ini membahas tentang upaya Dinas Pertanian Kabupaten Blitar untuk mewujudkan ketahanan pangan melalui Program Peningkatan Ketahanan Pangan. Penelitian dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan menggunakan teori implementasi kebijakan M.S.Grindle. Hasil penelitian menunjukkan bahwa baik dari segi isi kebijakan maupun konteks implementasi telah mendukung mudahnya implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan. Namun implementasi program ini berhasil mendukung ketahanan pangan di Kabupaten Blitar dalam aspek ketersediaan saja. Hal ini berarti bahwa untuk mewujudkan ketahanan pangan yang utuh, tidak bisa hanya dilakukan dari sisi ketersediaan saja melainkan diperlukan sinergitas pembangunan dari ketiga subsistem ketahanan pangan yaitu ketersediaan, akses, dan pemanfaatan pangan.

2016 FIA UB. All rights reserved.

1. Pendahuluan

Ketahanan pangan didalam Undang-undang No.18 Tahun 2012 tentang Pangan didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

Ketahanan pangan memiliki kaitan yang erat dengan ketahanan sosial, stabilitas ekonomi, stabilitas politik dan keamanan atau ketahanan nasional. Ketahanan pangan dalam arti keterjangkauan pangan juga berkaitan erat dengan upaya peningkatan mutu sumberdaya manusia Indonesia. Tanpa dukungan pangan yang cukup dan bermutu, tidak mungkin dihasilkan sumberdaya

* Corresponding author. Tel.: +62-852-5625-7819; e-mail: lupi.piya@gmail.com

manusia yang bermutu, oleh karena itu membangun sistem ketahanan pangan yang kokoh merupakan syarat mutlak bagi pembangunan nasional.

Ketahanan pangan sebagai suatu sistem mencakup tiga subsistem yang menjadi indikator kondisi ketahanan pangan, yaitu: 1) ketersediaan pangan yang mencakup pengaturan kestabilan dan kesinambungan penyediaan pangan; 2) distribusi/ aksesibilitas mencakup kondisi fisik (mudah dijangkau) dan ekonomi (terjangkau daya beli); dan 3) konsumsi atau pemanfaat pangan mencakup mutu dan keamanan serta kecukupan gizi individu. Agar kebijakan-kebijakan pangan yang telah dibuat oleh pemerintah dapat terimplementasi dengan baik, maka kebijakan-kebijakan tersebut harus memperhatikan ketiga subsistem dalam ketahanan pangan tersebut.

Keseriusan Pemerintah Indonesia untuk mengatasi persoalan ketahanan pangan ditunjukkan melalui dikeluarkannya peraturan-peraturan tentang pangan dan ketahanan pangan seperti UU No.18 Tahun 2012 tentang Pangan; PP No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan; PP No.17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi; dan banyak aturan lain yang terkait upaya peningkatan ketahanan pangan. Namun dalam implementasinya, kebijakan-kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah rupanya belum mampu sepenuhnya menciptakan ketahanan pangan nasional. Hal ini terlihat dalam sebuah laporan Global Food Security Index (GFSI) yang diterbitkan *The Economist* (2013) dimana Indonesia tercatat berada pada peringkat ke-66 dari 106 negara yang disurvei tentang keamanan pangannya. Dari skor 0-100 yang menggambarkan kondisi sangat tidak aman hingga sangat terjamin keamanannya, Indonesia memiliki skor 45,6. Pada Tahun 2014, posisi Indonesia berdasarkan ranking GFSI menurun dibandingkan dengan tahun 2013 dimana Indonesia menempati peringkat 72 dari 109 negara dengan skor ketahanan pangan sebesar 46,5. Hal ini menunjukkan bahwa ketahanan pangan masih menjadi persoalan serius yang belum terpecahkan dengan tuntas.

Namun begitu, pemerintah terus melakukan upaya-upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional yang mantab dan tangguh. Pada Tahun 2014, pemerintah mengeluarkan kebijakan swasembada beras sekitar 10 juta ton dimana 50 persen diantaranya menjadi tanggung jawab Provinsi Jawa Timur. Setiap tahun, Provinsi Jawa Timur juga menanggung kebutuhan. Berkaitan dengan hal ini, Kabupaten Blitar menjadi salah satu kabupaten di Jawa Timur yang mendapatkan amanat untuk meningkatkan produksi pertanian salah satunya beras. Untuk melaksanakan amanat tersebut, dan juga untuk meningkatkan ketahanan pangan daerah, maka pemerintah Kabupaten Blitar melalui dinas pertanian menggulirkan beberapa

program yang salah satunya adalah Program Peningkatan Ketahanan Pangan.

Namun sebuah kebijakan atau program tidak akan berarti apa-apa kalau tidak diimplementasikan. Sebagaimana yang dikatakan oleh Udoji dalam Wahab (2012:125) bahwa “pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu hal penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.” Oleh karena itu, mengingat betapa pentingnya implementasi suatu kebijakan atau program maka tulisan ini akan membahas bagaimana implementasi dari Program Peningkatan Ketahanan Pangan yang dilaksanakan oleh Dinas Pertanian Kabupaten Blitar pada Tahun 2014.

2. Teori

2.1 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan salah satu bagian dalam proses kebijakan. Baik Anderson (1978) maupun Edward III (1980) keduanya sepakat dalam memberikan pengertian bahwa implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan atau disetujui (Tachjan, 2006).

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Suharto (2008) dan juga Nugroho (2014) keduanya memberikan pernyataan bahwa suatu kebijakan tidak akan berarti apa-apa apabila tidak diimplementasikan. Sebaik dan seagut apapun formulasi suatu kebijakan publik, apabila dalam implementasinya tidak dilaksanakan dengan maksimal, maka formulasi kebijakan publik tersebut hanya akan menjadi sebuah wacana yang tanpa arti.

Walaupun implementasi kebijakan berbeda dengan formulasi kebijakan, namun bukan berarti bahwa keduanya dapat dipisahkan. Tahapan formulasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat teoritis sedangkan tahap implementasi kebijakan bersifat praktis. Ini artinya bahwa keberhasilan dari tujuan dan dampak yang diinginkan dari suatu kebijakan yang telah diformulasikan sangat ditentukan oleh tahapan implementasinya.

Dari pemaparan diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan (3) adanya hasil kegiatan. Berdasar hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktifitas atau kegiatan, sehingga pada

akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri

Menurut Abdulah (1988) dan Smith (1977) dalam Tachjan (2006), didalam implementasi kebijakan publik terdapat unsur-unsur yang mutlak harus ada. Unsur-unsur yang dimaksud meliputi: a) unsur pelaksana, yaitu pihak yang mempunyai kewajiban melaksanakan kebijakan publik; b) program, merupakan bentuk operasional dari kebijakan; dan c) kelompok sasaran, yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang dan jasa atau yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan.

2.2 Program sebagai Unsur Implmentasi Kebijakan

Salah satu unsur yang harus ada dalam implementasi kebijakan adalah program, yaitu bentuk operasional dari suatu kebijakan. Menurut Nugroho (2014) untuk mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat dua langkah yang dapat diambil, yaitu: a) langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau b) melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Oleh karena itu pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Grindle dalam Tachjan (2006:31) yang menyatakan bahwa “implementation is the set of activities directed toward putting out a program into effect.”

Menurut Terry dalam Tachjan (2006:31), program dapat didefinisikan sebagai “a comprehensive plan that includes future use of different resources in an integrated pattern and establish a sequence of required actions and time schedules for each in order to achieve stated objectives”. Maksudnya adalah program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumberdaya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Siagian (1985:85) menyatakan bahwa program harus memiliki ciri-ciri antara lain: a) sasaran yang hendak dicapai; b) jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu; c) besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya; d) jenis-jenis kegiatan yang akan dilaksanakan; dan e) tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan.

David Korten (1988) menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan

kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

2.3 Model Implementasi Kebijakan M.S. Grindle

Model implementasi kebijakan dari M.S. Grindle menyatakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Artinya mudah atau tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan akan menentukan keberhasilan kebijakan tersebut dalam mencapai tujuannya. Grindle (1980) melihat implementasi kebijakan lebih sebagai sebuah “proses administrasi” dan sekaligus “proses politik”. Dalam perspektif ini, proses dan hasil implementasi akan dipengaruhi oleh sejumlah faktor yang dikelompokkan dalam dua variabel besar, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*).

Isi kebijakan dalam teori Grindle terdiri dari: a) kepentingan yang mempengaruhi; b) tipe manfaat; c) derajat perubahan yang diinginkan; d) letak pengambilan keputusan; e) pelaksana program; dan f) sumberdaya yang dilibatkan. Sedangkan konteks implementasi mencakup hal-hal sebagai berikut: a) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; b) karakteristik lembaga penguasa; dan c) tingkat kepatuhan dan daya tanggap.

Pemilihan penggunaan teori implementasi M.S. Grindle dalam tulisan ini dilatarbelakangi oleh alasan bahwa model implementasi kebijakan dari Grindle telah mencakup dua hal yang diperlukan untuk menganalisis implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan di Kabupaten Blitar, yaitu pendekatan implementator dan pendekatan sasaran. Jadi pendekatan dari teori Grindle tidak hanya berfokus pada karakter birokrasi pelaksana saja, tapi juga fokus pada kelompok sasaran.

2.4 Ketahanan Pangan

Berdasarkan UU No.18 Tahun 2012 tentang Pangan, ketahanan pangan diartikan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

World Bank mendefinisikan ketahanan pangan (*food security*) sebagai akses terhadap kecukupan pangan bagi semua orang pada setiap saat untuk memperoleh tubuh yang sehat dan kehidupan yang aktif. Ketahanan pangan mencakup produksi dan ketersediaan

pangan; distribusi dan keterjangkauan oleh semua orang; konsumsi individual untuk memenuhi kebutuhan gizi; dan monitor kekurangan pangan (*food insecurity*). Ketahanan pangan merupakan alat untuk mewujudkan penerapan hak asasi terhadap kecukupan pangan (Rungkat dan Zakaria, 2006).

Ketahanan pangan terdiri dari tiga subsistem utama yaitu ketersediaan, akses, dan penyerapan pangan, sedangkan status gizi merupakan *outcome* dari ketahanan pangan (Hanani, 2009; FAO, 2013). Ketersediaan, akses, dan penyerapan pangan merupakan subsistem yang harus dipenuhi secara utuh. Jika salah satu subsistem tersebut tidak dipenuhi maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik.

Pembangunan ketahanan pangan memerlukan harmonisasi dari pembangunan ketiga sub sistem tersebut di atas. Pembangunan sub sistem ketersediaan pangan diarahkan untuk mengatur kestabilan dan keseimbangan penyediaan pangan yang berasal dari produksi, cadangan, dan impor. Pembangunan sub sistem distribusi bertujuan untuk menjamin aksesibilitas pangan dan menjamin stabilitas harga pangan strategis. Pembangunan sub sistem konsumsi bertujuan untuk menjamin agar setiap warga mengkonsumsi pangan dalam jumlah dan gizi yang cukup, aman, dan beragam.

Suryana (2008) megemukakan bahwa keberhasilan pembangunan ketiga sub sistem ketahanan pangan tersebut perlu didukung oleh faktor-faktor *input* berupa sarana, prasarana dan kelembagaan produksi, distribusi, pemasaran, pengolahan, dan sebagainya. Disamping itu perlu juga didukung oleh faktor-faktor penunjang seperti kebijakan, peraturan, pembinaan dan pengawasan pangan. *Output* yang diharapkan dari pembangunan ketahanan pangan adalah terpenuhinya hak azasi manusia akan pangan, meningkatnya kualitas sumberdaya manusia, meningkatnya ketahanan ekonomi dan ketahanan nasional.

3. Metode Penelitian

Jenis penelitian dalam tulisan ini adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Fokus penelitian adalah menelaah implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Blitar.

Lokasi penelitian dalam penelitian ini adalah Kabupaten Blitar dengan situs penelitian Dinas Pertanian Kabupaten Blitar selaku pelaksana dari Program Peningkatan Ketahanan Pangan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui metode wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data yang dilakukan menggunakan model interaktif dari Miles, Huberman dan Saldana (2014).

4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Program Peningkatan Ketahanan Pangan merupakan salah satu program prioritas dari Dinas Pertanian Kabupaten Blitar sebagai salah satu strategi untuk mewujudkan misi ke-3 Dinas Pertanian Kabupaten Blitar, yaitu “Mewujudkan sistem pertanian yang berbasis IPTEK dengan ditunjang sarana dan prasarana yang memadai.” Tujuan dari program peningkatan ketahanan pangan ini adalah untuk memfasilitasi terjaminnya masyarakat untuk memperoleh pangan setiap saat yang cukup menurut jumlah maupun kualitasnya. Untuk mencapai tujuan, Program Peningkatan Ketahanan Pangan dijabarkan lebih lanjut ke dalam bentuk kegiatan-kegiatan yang disajikan dalam Tabel 1, yaitu sebagai berikut:

Tabel 1 Kegiatan dalam Program Peningkatan Ketahanan Pangan

Kegiatan	Indikator Kinerja Program/Kegiatan
Penyusunan <i>database</i> potensi produksi pangan	Tersedianya <i>database</i> potensi produksi pangan
Pendampingan Dana Tugas Pembantuan Sarana dan Prasarana	Terlaksananya kegiatan pendampingan Dana Tugas Pembantuan Sarana dan Prasarana
Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan kebijakan subsidi pertanian	Terlaksanakannya monitoring dan alokasi pupuk
Pengembangan pertanian dan ketahanan (DAK dan Pendamping)	Terbangunnya prasarana pertanian
Pembangunan Jaringan Irigasi Tersier dan Jalan Usaha Tani	Terbangunnya prasarana pertanian
Pembangunan sarana dan prasarana pertanian partisipatif (PIK)	Terbangunnya prasarana pertanian
Monitoring dan Evaluasi Hama Penyakit Tanaman	Terselenggaranya monitoring hama penyakit oleh POPT
Pembangunan Jalan Usaha Tani (Silpa, Banprov 2013)	Pembangunan Jalan Usaha Tani

Sumber: LAKIP Dinas Pertanian, 2014

Untuk menguraikan proses implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan melalui kegiatan-kegiatan diatas, maka penyajian data didalam penelitian ini dikelompokkan berdasarkan dua aspek yang berkontribusi dalam implementasi menurut Grindle, yaitu aspek isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*).

4.1 Isi Kebijakan

4.1.1 Kepentingan yang Mempengaruhi

Dalam suatu kebijakan selalu terdapat kepentingan didalamnya. Keberhasilan implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan dari berbagai pihak tersebut. Semakin banyak kepentingan yang terlibat dalam sebuah kebijakan, maka akan membuat kebijakan itu semakin sulit untuk diimplementasikan.

Dalam Program Peningkatan Ketahanan Pangan ini, terdapat dua pihak yang memiliki kepentingan dalam pelaksanaannya, yaitu pemerintah sendiri dalam hal ini Dinas Pertanian Kabupaten Blitar yang berkepentingan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas hasil pertanian, meningkatkan kesejahteraan petani dan meningkatkan perekonomian daerah. Sementara pihak kedua yang berkepentingan dalam program ini adalah para petani di Kabupaten Blitar yang mengharapkan tersedianya prasarana pertanian yang memadai guna memperlancar kegiatan pertanian mereka, dan mengharapkan tersedianya sarana pertanian dengan harga yang murah. Kebijakan implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan melalui penyediaan sarana dan prasarana ini sesuai dengan teori dari Mosher (1987) yang menyebutkan bahwa salah satu syarat pokok (*essentials*) dalam pembangunan pertanian adalah tersedianya sarana produksi dan peralatan secara lokal. Pendapat yang juga berkaitan dengan hal ini disebutkan oleh Arifin (2001) bahwa terdapat tiga dimensi penting dalam pembangunan pertanian. Salah satunya adalah dimensi pertumbuhan pertanian dimana salah satu strategi yang digunakan adalah penyediaan infrastruktur yang memadai khususnya jalan, transportasi dan irigasi.

Dengan sedikitnya kepentingan yang terlibat dalam implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan ini, yaitu kepentingan pemerintah dalam hal ini Dinas Pertanian dan kepentingan kelompok tani sebagai kelompok sasaran, menjadikan proses implementasi dapat berjalan dengan mudah. Tidak ada konflik kepentingan yang terjadi dalam implementasi program ini. Selain itu, kepentingan kedua belah pihak juga sejalan atau berkesesuaian. Kesesuaian ini menjadikan proses implementasi kebijakan menjadi lebih mudah dan dapat berjalan dengan lancar.

4.1.2 Tipe Manfaat

Suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus dapat memberikan hasil yang bermanfaat dan berdampak positif serta dapat merubah ke arah yang lebih baik. Manfaat yang bisa diperoleh dari suatu kebijakan juga akan menentukan penerimaan dari kebijakan itu sendiri. Semakin bermanfaat suatu kebijakan, bersifat kolektif dan dapat dirasakan dalam jangka waktu pendek maka akan semakin mudah dalam pengimplementasiannya. Demikian pula sebaliknya,

akan sulit untuk mengimplementasikan kebijakan yang tidak ada kejelasan manfaatnya, bersifat partikularistik/khusus dan hasilnya akan dirasakan dalam jangka waktu panjang.

Dalam implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan, pelaksanaannya dilakukan melalui berbagai kegiatan ini, manfaat yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

Tabel 2 Manfaat Kegiatan dalam Program Peningkatan Ketahanan Pangan

Kegiatan	Manfaat
Penyusunan <i>database</i> potensi produksi pangan	Perencanaan dan evaluasi kebijakan untuk pembangunan pertanian menjadi lebih terarah
Pendampingan Dana Tugas Pembantuan Sarana dan Prasarana	membantu tercapainya tujuan pelaksanaan kegiatan dalam meningkatkan produksi dan produktivitas hasil pertanian
Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan kebijakan subsidi pertanian	lancarnya distribusi pupuk bersubsidi dari semua lini sesuai dengan azas 6 (enam) tepat yaitu tepat jumlah, kualitas, waktu, harga, jenis dan tempat
Pembangunan Prasarana Pertanian berupa Jalan Usaha Tani (JUT) dan prasarana irigasi pertanian	<ul style="list-style-type: none"> - Lancarnya distribusi hasil-hasil pertanian ke wilayah pemasaran - Proses pengangkutan saprodi menjadi lebih mudah - Ongkos produksi berkurang - Ketersediaan air untuk pertanian terjaga - melancarkan distribusi air ke lahan pertanian - menjaga efisiensi air agar tidak terbuang percuma seperti ketika saluran irigasi masih berbentuk tanah
Monitoring dan Evaluasi Hama Penyakit Tanaman	Keberadaan OPT akan selalu terpantau oleh petugas POPT sehingga tidak ada serangan yang meluas yang dapat merugikan para petani

Sumber: Hasil penelitian, diolah (2016)

Berdasarkan tabel diatas dapat dilihat bahwa Program Peningkatan Ketahanan Pangan memberikan manfaat yang dapat dirasakan baik oleh pemerintah sebagai pelaksana maupun oleh kelompok sasaran dalam hal ini kelompok tani yang ada di Kabupaten Blitar, baik secara langsung maupun tidak langsung. Manfaat langsung yang diterima kelompok tani sebagai kelompok sasaran merupakan pendorong terimplementasinya program ini dengan lebih mudah.

4.1.3 Derajat Perubahan yang Diinginkan

Sebuah kebijakan pasti memiliki target yang hendak atau ingin dicapai. Program atau kebijakan yang dirancang untuk mencapai sasaran jangka panjang dan menimbulkan perubahan cukup besar pada masyarakat akan relatif lebih sulit untuk diimplementasikan dibandingkan dengan program yang dirancang untuk mencapai perubahan yang lebih sederhana.

Perubahan yang diharapkan pemerintah dalam hal ini Dinas Pertanian melalui implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan adalah meningkatnya kesejahteraan para petani. Melalui penyediaan prasarana pertanian yang memadai dan juga sarana pertanian yang terjangkau harganya diharapkan dapat membantu petani dalam meningkatkan pendapatan mereka. Peningkatan pendapatan diharapkan akan sejalan dengan peningkatan kesejahteraan petani di Kabupaten Blitar.

Dilihat dari derajat perubahan yang diinginkan, terlihat bahwa perubahan yang diharapkan dapat mendorong mudahnya implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan ini. Dari hasil penelitian beberapa petani mengaku bahwa pendapatan mereka meningkat setelah mendapatkan bantuan dan kehidupan mereka juga menjadi lebih baik. Akan tetapi sulit untuk mengatakan bahwa program ini berhasil meningkatkan kesejahteraan para petani. Hal ini dikarenakan sampai saat ini belum tersedia alat yang dapat mengukur atau menilai kesejahteraan petani pada level kabupaten/ kota. NTP (Nilai Tukar Petani) yang selama ini digunakan sebagai alat ukur kesejahteraan petani yang dihitung oleh BPS (Badan Pusat Statistik) hanya dikeluarkan sampai tingkat provinsi saja.

4.1.4 Letak Pengambilan Keputusan

Proses pengambilan keputusan merupakan hal yang sangat penting untuk pelaksanaan kebijakan. Tahap ini adalah tahap yang paling bersifat politis karena berbagai solusi potensial bagi suatu masalah tertentu harus dimenangkan dan hanya satu atau beberapa solusi yang dipilih dan dipakai. Suatu kebijakan dengan rentang kendali keputusan melibatkan banyak pihak akan lebih relatif lebih sulit diimplementasikan dibandingkan dengan kebijakan yang rentang pengambilan keputusannya relatif terbatas.

Dalam Program Peningkatan Ketahanan Pangan, letak pengambilan keputusan berada sepenuhnya ditangan Dinas Pertanian Kabupaten Blitar. Pengambilan keputusan mengenai siapa kelompok tani yang berhak mendapatkan bantuan, daerah mana yang diprioritaskan untuk dilakukan pembangunan semuanya ditentukan oleh Dinas Pertanian Kabupaten Blitar tanpa ada keterlibatan dari pihak-pihak di luar lingkup dinas pertanian. Hal ini memberikan kemudahan dalam implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan.

4.1.5 Pelaksana Program

Pelaksana program merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang menjadi penggerak atau alat untuk mencapai keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Keberhasilan suatu program salah satunya ditentukan oleh adanya pelaksana program yang kompeten dan kapabel. Ketika pelaksana program memiliki kemampuan dan dukungan yang dibutuhkan oleh kebijakan maka kemungkinan tingkat keberhasilan program juga akan tinggi, begitu juga sebaliknya apabila pelaksana kebijakan tidak memiliki pengetahuan dan kapabilitas yang sesuai maka dapat menyebabkan kegagalan implementasi program.

Pelaksana dalam implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan ini disajikan dalam Tabel 3, yaitu sebagai berikut:

Tabel 3 Pelaksana Program Peningkatan Ketahanan Pangan

No	Kegiatan	Pelaksana
1.	Penyusunan <i>database</i> potensi produksi pangan	Dinas Pertanian (Mantri Tani), BPS (Koordinator Statistik Kecamatan/KSK)
2.	Kegiatan terkait pembangunan prasarana pertanian	Tim Teknis Dinas Pertanian Kabupaten Blitar
3.	Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan Kebijakan Subsidi pertanian	Dinas Pertanian bersama-sama dengan tim KPPP (Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida)
4.	Monitoring dan Evaluasi Hama Penyakit Tanaman	Dinas Pertanian bersama dengan petugas POPT dari Provinsi Jawa Timur

Sumber: Hasil penelitian, diolah (2016)

Tim implementator dari dinas pertanian merupakan birokrat yang sudah bertahun-tahun menjalankan birokrasi. Mereka telah terbiasa menjalankan serta menterjemahkan berbagai program pemerintah sehingga dapat meminimalisir kesulitan-kesulitan ataupun hambatan-hambatan pada saat implementasi kegiatan. Mereka telah terbiasa menghadapi masalah dilapangan sehingga dapat memberikan solusi yang efektif dan efisien. Intinya dalam setiap implementasi program, tim dari dinas pertanian sudah mengerti dan memahami tupoksi mereka dengan baik sehingga dapat menjamin terlaksananya kegiatan dengan baik.

4.1.6 Sumberdaya yang Dilibatkan

Sumberdaya yang dilibatkan dalam implementasi program ini meliputi sumber daya manusia (*human resources*) dan sumber daya bukan manusia (*non-human resources*) yang meliputi sumberdaya anggaran/ dana dan sumber daya fasilitas. Semakin memadai

sumberdaya yang tersedia, maka akan semakin mudah implementasi program dilaksanakan.

Ditilik dari aspek sumber daya yang ada di Dinas Pertanian Kabupaten Blitar, untuk sumber daya manusia (*human resources*) pada Tahun 2014 berjumlah 36 orang yang terdiri atas 20 orang laki-laki dan 16 orang perempuan. Dengan jumlah pegawai yang terbilang minim tersebut, dinas pertanian harus melaksanakan kegiatan yang mencakup 22 wilayah kecamatan dan 248 desa/ kelurahan. Untuk kegiatan dilapangan, Dinas Pertanian Kabupaten Blitar hanya memiliki 3 (tiga) orang mantri tani definitif, selebihnya menggunakan tenaga perbantuan berupa PPL dari BP4K. Namun begitu, walaupun ada kekurangan SDM secara kuantitas namun secara kualitas tetap dapat membuat kegiatan menjadi terlaksana dengan baik. Terbukti dengan terlaksananya seluruh kegiatan dalam Program Peningkatan Ketahanan Pangan ini dengan baik.

Selanjutnya untuk sumber daya bukan manusia (*non-human resources*), dengan sumberdaya anggaran yang ada Program Peningkatan Ketahanan Pangan dapat terimplementasikan dengan baik. Namun adanya keterbatasan sumberdaya anggaran mempengaruhi kecepatan laju pembangunan pertanian di Kabupaten Blitar. Sedangkan untuk sumberdaya fasilitas, dengan adanya fasilitas dinas pertanian yang cukup memadai telah mendukung terlaksananya Program Peningkatan Ketahanan Pangan dengan mudah dan lancar.

4.2 Konteks Implementasi

4.2.1 Karakteristik Lembaga Penguasa

Goggin dalam Tachjan (2006) mengatakan bahwa dalam implementasi kebijakan publik, kinerja organisasi publik yang berperan dominan sebagai implementator ditentukan oleh kapasitas organisasi yang dimilikinya. Karena itu, untuk menilai karakteristik lembaga pelaksana program, penulis menggunakan dimensi struktural seperti yang disampaikan oleh Tachjan (2006) bahwa untuk menilai kapasitas suatu organisasi bisa dilihat dari kompleksitas (*complexity*), formalisasi (*formalization*), dan sentralisasi (*centralization*),

Tachjan (2006) menjelaskan bahwa kompleksitas adalah kerumitan dalam organisasi karena timbulnya satuan-satuan kerja yang disebabkan adanya diferensiasi pekerjaan, baik horizontal, vertikal, maupun spasial. Semakin kompleks suatu organisasi maka akan mempersulit pengkoordinasian, komunikasi dan pengawasan sehingga dapat memperlambat pencapaian tujuan organisasi. Dilihat dari segi kompleksitas, struktur organisasi dinas pertanian tergolong dalam organisasi yang tidak kompleks. Struktur organisasi yang sederhana baik secara vertikal maupun horizontal ini mempermudah koordinasi dan komunikasi antar pegawai serta lebih mudah dalam melakukan

pengawasan pekerjaan, sehingga pencapaian tujuan juga lebih mudah.

Formalisasi berkaitan dengan penggunaan aturan-aturan dalam organisasi. Peletakan aturan-aturan ini merupakan teknik organisasi yang digunakan untuk mengatur kelakuan para pegawai, bagaimana, kapan dan oleh siapa tugas-tugas harus dilakukan. Formalisasi aturan-aturan akan memperjelas pembagian pekerjaan/ tupoksi serta mempermudah dan memperjelas jalur koordinasi sehingga pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh organisasi dapat terimplementasi dengan baik. Dari aspek formalisasi, Dinas Pertanian Kabupaten Blitar juga telah memiliki aturan-aturan tersendiri yang berkaitan dengan tupoksi pegawai. Tugas dan fungsi masing-masing bidang sampai dengan seksi telah dijelaskan secara detail dalam Perbup No. 59 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Dinas Pertanian Kabupaten Blitar. Dalam pelaksanaan kegiatan pun selalu ada Surat Keputusan (SK) dari kepala dinas pertanian. Adanya aturan-aturan ini selain mempermudah dan memperjelas jalur koordinasi, jalur penanganan jika ada masalah juga membuat pertanggungjawaban kegiatan menjadi jelas sehingga target pencapaian tujuan bisa tercapai.

Sentralisasi adalah pemusatan otoritas (wewenang) pengambilan keputusan dan tanggungjawab dalam pemecahan masalah di suatu organisasi. Pengambilan keputusan dalam pelaksanaan Program Peningkatan Ketahanan Pangan berada di tangan Dinas Pertanian Kabupaten Blitar. Pengambilan keputusan yang berada dalam satu komando ini juga mempermudah dalam implementasi program di lapangan karena semuanya berada dalam satu komando. Dalam pemecahan masalah pun baik dalam hal masalah teknis di lapangan maupun didalam organisasi lebih mudah dilaksanakan karena garis koordinasi dalam organisasi yang jelas.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa karakteristik organisasi dari aspek kompleksitas, formalisasi maupun sentralisasi dalam organisasi Dinas Pertanian Kabupaten Blitar semuanya dapat mendukung terlaksananya Program Peningkatan Ketahanan Pangan dengan baik. Adanya kemudahan dalam koordinasi, peraturan-peraturan dan pedoman pelaksanaan kegiatan serta letak pengambilan keputusan yang berada dalam satu komando Dinas Pertanian menjadikan implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan lebih mudah dilaksanakan oleh semua pihak yang terlibat.

4.2.2 Kepatuhan dan Daya Tanggap

Pada dasarnya sebaik apapun implementasi kebijakan yang telah dilaksanakan akan menjadi tidak berarti jika tidak ada kepatuhan dari kelompok sasaran. Disini tugas dari implementor untuk memiliki daya tanggap untuk dapat menangkap kebutuhan-kebutuhan kelompok sasaran agar program yang diimplementasikan berhasil dan mendapat dukungan

dari kelompok sasaran. Semakin patuh dan semakin tinggi daya tanggap baik dari sisi pelaksana maupun kelompok sasaran, maka akan semakin mudah suatu kebijakan untuk diimplementasikan.

Dalam implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan, baik pelaksana program maupun kelompok tani sebagai kelompok sasaran keduanya mematuhi segala aturan terkait program ini. Pelaksana dari pihak dinas pertanian juga memiliki daya tanggap yang baik terhadap pelaksanaan program ini. Namun dari daya tanggap dari sisi kelompok tani sebagai kelompok sasaran secara umum dapat dikategorikan menjadi dua kategori, yaitu kelompok pemula dan kelompok yang sudah berpengalaman. Untuk petani yang baru bergabung dengan kelompok tani atau kelompok tani yang baru berdiri dikategorikan sebagai kelompok pemula. Pemula disini maksudnya adalah pemula dalam hal pengetahuan akan program-program dan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah atau dinas pertanian. Karena itu untuk memberikan pemahaman kepada kelompok pemula ini, mantri tani atau PPL harus berkomunikasi aktif, memberikan pengarahan-pengarahan yang lebih intensif kepada mereka. Sedangkan untuk kelompok yang sudah berpengalaman yaitu kelompok tani yang sudah lama berdiri atau petani yang sudah lama bergabung dengan kelompok tani, mereka cukup tanggap akan program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Selain karena sudah memiliki informasi dari mantri tani atau PPL mereka juga sudah berpengalaman dalam melaksanakan kebijakan dari dinas pertanian sehingga mereka sudah cukup faham terutama terhadap program atau kegiatan yang setiap tahun rutin dilaksanakan oleh dinas pertanian. Kepatuhan dan daya tanggap yang baik dari sisi pelaksana maupun kelompok sasaran membuat implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan dapat dilaksanakan dengan lebih mudah.

4.3 Hasil Kebijakan

Hasil dari implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan oleh Dinas Pertanian dapat dilihat dari capaian kinerjanya. Kegiatan-kegiatan dalam Program Peningkatan Ketahanan Pangan pada Tahun 2014 semuanya terlaksana sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Sedangkan capaian kinerja Dinas Pertanian Kabupaten Blitar secara keseluruhan disajikan dalam tabel 4, yaitu sebagai berikut:

Tabel 4 Capaian Kinerja
Dinas Pertanian Kabupaten Blitar Tahun 2014

No.	Uraian IKU	Target	Realisasi	Capaian
1.	Persentase sumbangan PDRB sektor pertanian terhadap seluruh PDRB Kab. Blitar	43,96 %	43,02 %	98%

No.	Uraian IKU	Target	Realisasi	Capaian
2.	Persentase peningkatan produksi padi	3,00%	3,66%	122%
3.	Persentase peningkatan produksi jagung	3,00%	7,16%	239%
4.	Persentase peningkatan produksi kedelai	3,00%	5,51%	184%
5.	Persentase peningkatan produksi cabe besar	10%	30,71 %	307%
6.	Persentase peningkatan produksi melon	5%	(10,28) %	(103)%
7.	Persentase peningkatan produksi nanas	10%	21,09 %	210%

Sumber: LAKIP Dinas Pertanian Kab. Blitar, 2014

Tabel 4 menunjukkan bahwa hampir semua realisasi kinerja dinas pertanian telah tercapai sesuai target yang telah ditetapkan. Ada dua IKU yang tidak tercapai sesuai target, yaitu persentase sumbangan PDRB dari sektor pertanian terhadap PDRB Kabupaten Blitar dan peningkatan produksi melon. Untuk persentase sumbangan PDRB yang tidak dapat terealisasi sesuai target, hal ini bukan disebabkan oleh menurunnya produktivitas dari hasil pertanian akan tetapi lebih disebabkan karena lebih cepatnya peningkatan pertumbuhan dari sektor-sektor yang lain. Sementara peningkatan produksi melon yang tidak sesuai target hal ini disebabkan karena iklim yang tidak mendukung sehingga berakibat berkembangnya hama dan penyakit pada tanaman melon.

Sementara itu, dilihat dari hasil produksi pertanian khususnya tanaman pangan, pada Tahun 2014 semua komoditi tanaman pangan di Kabupaten Blitar mengalami kenaikan produksi. Berikut ini disajikan hasil produksi tanaman pangan di Kabupaten Blitar kondisi Tahun 2013-2014.

Tabel 5 Produksi Tanaman Bahan Pangan
di Kabupaten Blitar Tahun 2013-2014 (ton)

Komoditi	Tahun 2013	Tahun 2014	% Capaian Kenaikan
Padi	318.154	329.798	3,66
Jagung	287.195	307.769	7,16
Kedelai	12.768	13.490	5,51
Kacang Tanah	5.096	5.219	2,41
Ubi Kayu	61.663	91.955	49,12

Komoditi	Tahun 2013	Tahun 2014	% Capaian Kenaikan
Ubi Jalar	711	3.742	426,30

Sumber: LAKIP Dinas Pertanian Kab. Blitar, 2014

Tabel 5 menunjukkan bahwa keseluruhan komoditi tanaman pangan di Kabupaten Blitar mengalami kenaikan produksi. Hal ini salah satunya dipengaruhi oleh tersedianya sarana dan prasarana pertanian yang memadai yang tersedia melalui Program Peningkatan Ketahanan Pangan.

Untuk melihat bagaimana program ini mendukung terwujudnya ketahanan pangan di Kabupaten Blitar, maka dapat dilihat dari hasil analisis situasi pangan dan gizi di Kabupaten Blitar yang disajikan dalam Tabel 6, yaitu sebagai berikut:

Tabel 6 Situasi Pangan dan Gizi Kab. Blitar 2014

No	Kecamatan	S_Pertanian	S_Pra dan Sejahtera I	S-KEP	Indeks Komposit Tahunan (IKT)
1	Bakung	1	3	1	3
2	Wonotirto	1	3	1	3
3	Panggunrejo	1	3	1	3
4	Wates	1	3	1	3
5	Binangun	1	2	1	1
6	Sutojayan	1	2	1	1
7	Kademangan	1	3	1	3
8	Kanigoro	1	2	1	1
9	Talun	1	2	1	1
10	Selopuro	1	2	1	1
11	Kesamben	1	2	1	1
12	Selorejo	1	3	1	3
13	Doko	1	2	1	1
14	Wlingi	1	2	1	1
15	Gandusari	1	2	1	1
16	Garum	1	2	1	1
17	Nglegok	1	2	1	1
18	Sanankulon	1	2	1	1
19	Ponggok	1	3	1	3
20	Srengat	1	2	1	1
21	Wonodadi	1	2	1	1
22	Udanawu	1	3	1	3

Sumber: Laporan SKPG KKP Kab. Blitar 2014

Tabel 6 menggambarkan indeks komposit dari situasi pangan dan gizi di Kabupaten Blitar. Indeks Komposit Tahunan (IKT) merupakan penggabungan dari ketiga aspek ketahanan pangan (ketersediaan, akses dan pemanfaatan pangan) yang dikompositkan menjadi satu informasi situasi pangan dan gizi wilayah. Kolom S_Pertanian menunjukkan skor pertanian yang menggambarkan ketersediaan pangan. Skor bernilai 1 (satu) menunjukkan bahwa dari sisi ketersediaan tidak ada kerawanan pangan di Kabupaten Blitar. S_Pra dan

Sejahtera 1 menunjukkan skor akses pangan dari segi akses ekonomi. Skor yang bernilai 3 (tiga) menunjukkan bahwa di wilayah tersebut terjadi kerawanan pangan. Sementara S_KEP merupakan skor Kurang Energi Protein (KEP) yang menggambarkan pemanfaat pangan di wilayah tersebut. Skor yang bernilai 1 (satu) menunjukkan bahwa tidak terjadi kerawanan pangan.

Berdasarkan IKT pada Tabel 6 di atas terlihat bahwa masih ada beberapa wilayah di Kabupaten Blitar yang masih mengalami kerawanan pangan yang harus segera diatasi. Namun kerawanan pangan ini bukan disebabkan oleh kurangnya ketersediaan pangan, namun lebih karena minimnya akses ekonomi atau rendahnya daya beli masyarakat di wilayah tersebut. Hal ini dikarenakan masih cukup banyaknya penduduk di beberapa kecamatan di Kabupaten Blitar yang masih tergolong dalam keluarga Pra dan Sejahtera 1.

5. Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa baik dari sisi isi kebijakan maupun konteks implementasi, Program Peningkatan Ketahanan Pangan yang dilaksanakan oleh Dinas Pertanian Kabupaten Blitar mudah untuk diimplementasikan. Tujuan Program Peningkatan Ketahanan Pangan dalam memfasilitasi terjaminnya masyarakat untuk memperoleh pangan setiap saat yang cukup menurut jumlah maupun kualitasnya dapat tercapai. Hal ini dapat dilihat dari terlaksananya seluruh kegiatan dalam program yang terealisasi sesuai dengan target yang telah ditetapkan dan juga dapat dilihat dari meningkatnya produksi tanaman pangan pada Tahun 2014.

Program Peningkatan Ketahanan Pangan juga mendukung terciptanya ketahanan pangan di Kabupaten Blitar dari sisi ketersediaan. Namun demikian, untuk mewujudkan ketahanan pangan yang utuh tidak dapat dilakukan hanya dengan meningkatkan ketersediaan saja, melainkan dibutuhkan sinergitas pembangunan dari ketiga subsistem ketahanan pangan yaitu ketersediaan, akses, dan pemanfaatan pangan.

Daftar Pustaka

- Arifin, Bustanul. (2001). *Spektrum Kebijakan Pertanian Indonesia: Telaah Struktur, Kasus dan Alternatif Strategi*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- FAO (2013). *The State of Food Insecurity in The World: The Multiple Dimensions of Food Security*. Dapat diakses pada <http://www.fao.org/docrep/018/i3434e/i3434e.pdf> [Diakses 20 Oktober 2015].

- Grindle, Merilee S. (1980). *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hanani, Nuhfil. (2009). *Pengertian Ketahanan Pangan*. Dapat diakses pada <http://nuhfil.lecture.ub.ac.id/files/2009/03/2-pengertian-ketahanan-pangan-2.pdf>/[Diakses 20 Oktober 2015].
- Korten, David C. (1988). *Penyusunan Program Pembangunan Pedesaan: Pendekatan Proses Belajar*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Miles, Matthew B., Huberman, A. Michael., & Saldana, Johnny. (2014). *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook*. Sage Publication Ltd, London.
- Mosher, A.T. (1987). *Menggerakkan dan Membangun Pertanian. Disadur oleh Ir. S. Krisnandhi dan Bahrin Samad*. Jakarta: CV. Yasaguna.
- Nugroho, Riant. (2014). *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Rungkat, F. & Zakaria. (2006). *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Siagian, S.P. (1985). *Analisis Serta Perumusan Kebijakan dan Strategi Organisasi*. Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Suharto, Edi. (2008). *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Suryana, Achmad. (2008). Menelisik Ketahanan Pangan, Kebijakan Pangan, dan Swasembada Beras. *Jurnal Pengembangan Inovasi Pertanian: Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional*, Volume I Nomor I, pp. 15-20. Bogor: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Departemen Pertanian.
- Tachjan, H. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI.
- The Economist. (2013). *Global Food Security Index 2013: Annual Measure of The State of Global Food Security*. Dapat diakses pada <http://foodsecurityindex.eiu.com/Home/DownloadResource?fileName=EIU%20Global%20Food%20Security%20Index%20-%202013%20Findings%20%26%20Methodology.pdf>/[Diakses 20 Oktober 2015].
- Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
- Wahab, Solichin A. (2012). *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.